
Note de jurisprudence

DROIT DISCIPLINAIRE ET RESPECT DES DROITS DE LA DÉFENSE

T. A., Agadir 31 décembre 2009, *Ahihi*

Michel ROUSSET
*Professeur émérite à la faculté de
Droit de Grenoble*

Mohammed Amine BENABDALLAH (*)
*Professeur à l'Université Mohammed V
Rabat-Agdal*

Le contentieux disciplinaire est un domaine du contentieux administratif qui comporte de nombreuses décisions dans la mesure où il concerne de nombreux justiciables dont les agents des diverses fonctions publiques, l'Etat et les collectivités territoriales, les personnels des établissements publics administratifs, les membres des associations ou fédérations sportives, les étudiants relevant des établissements d'enseignement supérieur, etc. C'est pourquoi c'est un des domaines où les requérants ont été nombreux à utiliser le recours pour excès de pouvoir nouvellement créé en 1957 avec l'institution de la Cour suprême pour faire respecter par l'autorité administrative le droit de se défendre et de contester les faits qui pouvaient leur être reprochés et donc les sanctions qui leur avaient été infligées.

Aujourd'hui, et le plus souvent, la répression disciplinaire fait l'objet de textes législatifs ou réglementaires qui précisent les règles qui doivent régir l'engagement des procédures de sanction à l'égard des membres de l'institution concernée en cas de manquement aux devoirs qui s'imposent à eux. C'est tout spécialement le cas du statut général de la fonction publique, des textes relatifs aux associations ou fédérations sportives, de la réglementation applicable aux ordres professionnels en précisant d'ailleurs qu'en général, ces organismes disciplinaires sont considérés comme des juridictions soumises au respect du principe du contradictoire qui est une application du principe des droits de la défense aux organismes de nature juridictionnelle (1).

* <http://aminebenabdallah.hautetfort.com>

(1) J.-L. Autin, *Réflexions sur le principe du contradictoire dans la procédure administrative*, E.D.C.E. n° 52, 2001, p. 389.

*

* *

Dès les premières années de son entrée en fonction, la Chambre administrative de la Cour suprême a consacré le principe des droits de la défense en tant que principe général du droit existant même en l'absence de texte et cela dans une série d'arrêts dont les étudiants des facultés de droit n'ont certainement pas perdu le souvenir pas plus que ceux qui leur enseignaient le droit administratif au cours de ces années-là !

Les arrêts relatifs au droit de la défense sont en effet significatifs de la volonté du juge de marquer les limites du pouvoir hiérarchique et principalement du pouvoir disciplinaire : C.S.A., 9 juillet 1959, *Ahmed Ben Youssef* (2), où le juge, tout en reconnaissant qu'un agent qui se trouve dans une situation de droit public sans être agent titulaire, ne peut se prévaloir de la procédure disciplinaire applicable au fonctionnaire, avait insisté sur le fait qu'une sanction ne peut être prise contre lui sans qu'il ait été à même de présenter au préalable des observations sur les faits qui lui sont reprochés ; ou bien encore C.S.A., 9 juillet 1959, *Driss Ben Abbes Sqali* (3) où le juge avait considéré que l'administration, tout en pouvant prononcer une sanction contre un policier en situation d'abandon de poste sans comparution devant le conseil de discipline, ne pouvait le faire sans lui donner la possibilité de s'expliquer sur les faits reprochés ; également, C.S.A., 4 décembre 1959, *Mohammed Bencheikroun* (4), où le juge annule l'arrêté révoquant un fonctionnaire sans le mettre en mesure de développer ses moyens de défense ; enfin, et sans prétendre à l'exhaustivité, C.S.A., 19 décembre 1959, *Moulay Lyazid Elalaoui* (5), où le juge tout en approuvant l'exclusion pour fraude justifiée dans le cas d'espèce a tenu à souligner qu'elle ne pourrait être régulièrement prononcée que si l'intéressé a pu faire valoir ses observations avant qu'elle ne soit prise.

La haute juridiction a même affirmé que l'autorité administrative avait l'obligation de respecter ce principe même en présence d'un texte permettant à l'administration de prononcer une sanction sans respecter la procédure disciplinaire prévue par le statut général de la fonction publique ; or tel était le cas pour un agent contractuel de droit public qui avait fait grève malgré la prohibition de cette dernière dans la fonction publique résultant à l'époque du décret du 5 février 1958 ; ce décret prescrivait en effet la suspension des garanties disciplinaires pour ceux qui contreviendraient à cette interdiction. C'est ce qui découle de la célèbre décision C.S.A., 17 avril 1961, *Mohamed El Hihi* (6) dont il résulte que l'exclusion des garanties de la procédure disciplinaire prévue en cas de grève laisse entière l'obligation pour l'autorité hiérarchique de permettre au destinataire de la sanction

(2) C.S.A., 9 juillet 1959, *Ahmed Ben Youssef*, R. p. 62.

(3) C.S.A., 9 juillet 1959, *Driss Ben Abbes Sqali*, R. p. 138.

(4) C.S.A., 4 décembre 1959, *Mohammed Bencheikroun*, R. p. 27.

(5) C.S.A., 19 décembre 1959, *Moulay Lyazid Elalaoui*, R. p. 92.

(6) C.S.A., 17 avril 1961, *Mohamed El Hihi*, R. p. 56.

de discuter les faits qui lui sont reprochés et donc d'avoir droit « *au minimum de garantie dont doit bénéficier tout agent public avant le prononcé d'une sanction* ».

Il est vrai cependant qu'en l'espèce, l'administration n'était tenue par aucune sorte de formalisme dans la mise en œuvre de cette obligation ; ce qui ne sera pas le cas dans les autres affaires jugées plus tard par la Cour suprême. Et c'est précisément sur ce point que la jurisprudence ultérieure enrichira le contenu du principe des droits de la défense qui constitue l'intérêt de la décision du Tribunal administratif d'Agadir qui nous retient et dont il convient de rappeler les faits.

*

* *

Le requérant, étudiant de l'Ecole Supérieure de Technologie relevant de l'Université Ibnou Zohr d'Agadir, contestait une décision refusant sa réinscription pour l'année 2008-2009 au motif qu'il avait l'objet d'une sanction consistant en l'annulation de ses épreuves de contrôle de rattrapage et d'un blâme pour fraude.

Le requérant invoquait à l'appui de son recours plusieurs motifs tirés de l'irrégularité de la procédure suivie pour le prononcé des sanctions. De cette irrégularité, il tirait la conséquence que les sanctions prononcées étaient irrégulières et que le refus d'inscription pour l'année 2008-2009 était de ce fait lui-même entaché d'irrégularité.

En effet, cet étudiant n'avait pas comparu devant le conseil de discipline où il n'avait pas été convoqué, ce conseil n'avait pas été régulièrement composé, fait attesté par les déclarations écrites d'un certain nombre de professeurs qui en sont membres.

Pour sa défense, l'administration invoquait le fait que le Conseil avait bien été convoqué mais que faute de quorum il n'avait pu siéger, d'où une deuxième convocation dont on peut penser qu'elle avait conduit le conseil à siéger malgré l'absence d'un certain nombre de membres ; ceux-là même sans doute qui ont attesté par écrit qu'ils n'avaient pas été convoqués !

Quoi qu'il en soit, c'est au cours de cette réunion du conseil de discipline que les sanctions ont été décidées sans que l'étudiant en cause ait été convoqué, ni que lui aient été notifiés les faits de fraude qui lui étaient reprochés et, naturellement, sans qu'il ait eu la possibilité de préparer et de faire valoir ses arguments en défense.

Le Tribunal administratif d'Agadir annule la décision contestée à la suite d'un raisonnement qui le conduit à décider que celle-ci avait violé la loi et méconnu le principe des droits de la défense.

*

* *

Cette décision est sans aucun doute dans le droit fil de la jurisprudence traditionnelle inaugurée par les décisions bien connues que nous avons citées plus haut. Elle se relie à cette jurisprudence bien établie qui consacre en tant que principe général du droit les droits de la défense ; elle est intéressante non seulement en ce qu'elle est confirmative des solutions antérieures, mais aussi en ce qu'elle ajoute des précisions sur ce que doit comporter cette procédure disciplinaire pour apporter une complète protection aux droits de ceux qui se défendent.

La confirmation du principe résulte du considérant dans lequel le juge déclare « *que le droit de la défense fait partie des droits essentiels dans le procès disciplinaire et qu'il est une mesure qui ne saurait être ignoré* », et il ajoute « *même si aucun texte réglementaire n'en fait une obligation* » il revient à l'administration de le respecter avant de prendre une mesure disciplinaire. Ce faisant le Tribunal peut se réclamer de deux décisions anciennes de la Cour suprême particulièrement significatives parce qu'elles concernaient des personnels relevant du ministère de l'Intérieur qui se trouvaient, à l'époque, dans une situation statutaire particulièrement précaire. Il s'agissait en effet d'un khalifa de caïd (7) et d'un Khalifa d'arrondissement (8).

Dans les deux cas, alors que leur statut particulièrement laconique ne comportait aucune disposition concernant le pouvoir disciplinaire et ses modalités d'exercice, et que ces personnels ne pouvaient se prévaloir des dispositions du statut général de la fonction publique, la Cour suprême juge que « *même en l'absence de toute procédure disciplinaire, un agent public doit être en mesure de présenter ses explications sur les faits reprochés avant le prononcé de la sanction* ».

La haute juridiction a même décidé que la gravité de la sanction pouvait également justifier l'obligation d'entendre le destinataire de la mesure contestée, C.S.A., 22 avril 1963, *Société d'expertises et de contrôles techniques* (9). En l'espèce, il s'agissait d'un retrait d'agrément d'une société dont le juge décide qu'en raison de sa gravité, il ne peut être prononcé sans que l'intéressé ait eu la possibilité de discuter les faits qui lui sont reprochés. Les avertissements et rappels à l'ordre qui lui avaient été adressés ne pouvaient pas être considérés comme l'ayant mis en situation de présenter sa défense ; et cela d'autant plus qu'il n'avait pas été prévenu de l'intention du ministre de prononcer le retrait définitif de l'agrément.

*

* *

(7) C.S.A., 19 février 1962, *El Idrissi El Hassani*, R. p. 32.

(8) C.S.A., 26 novembre 1962, *Fartmissi M'Hammed*, R. p. 83.

(9) C.S.A., 22 avril 1963, *Société d'expertises et de contrôles techniques*, R. p. 137.

Dans sa décision, le Tribunal administratif d'Agadir va plus loin que les décisions antérieures. Non seulement il confirme l'importance du principe, mais il en précise aussi les modalités d'exercice lorsque aucun texte n'en a prévu l'existence. Il s'agit en définitive des différents éléments d'une véritable procédure disciplinaire qui doit permettre au requérant d'avoir l'assurance de pouvoir faire pleinement valoir son droit de se défendre. Cette procédure comporte en effet quatre éléments.

L'intéressé doit faire l'objet d'une convocation devant le conseil de discipline ou l'organisme qui en tient lieu.

Cette convocation doit lui être adressée en même temps que lui sont communiqués les faits qui lui sont reprochés.

Cette convocation doit lui laisser un délai raisonnable pour lui permettre de préparer sa défense.

Le conseil de discipline ou l'organisme qui en tient lieu doit être constitué de façon régulière et doit entendre l'intéressé dans ses explications sur les faits qui lui sont reprochés.

On ne peut que se réjouir de constater la fidélité de la jurisprudence des juridictions administratives de premier degré à une orientation jurisprudentielle libérale de la Cour suprême éminemment favorable à la protection des droits des justiciables de toutes sortes devant le risque d'arbitraire des autorités investies d'un pouvoir disciplinaire.

En France, le caractère fondamental des droits de la défense avait conduit le Conseil d'Etat au cours de la période troublée des lendemains de la Libération, à le ranger parmi les principes généraux du droit dans les célèbres décisions *Trompier-Gravier* (10) et *Aramu* (11). Mais aujourd'hui son importance n'est pas moindre et le Conseil constitutionnel l'a élevé au rang de principe fondamental reconnu par les lois de la République dont la méconnaissance a entraîné l'invalidation des dispositions législatives qui le méconnaissaient (12).

Au Maroc, on n'en est pas encore là; mais rien n'interdit de penser qu'avec les innovations de la nouvelle Constitution, l'élévation du Conseil constitutionnel au rang de Cour constitutionnelle et, surtout, la création de l'exception d'inconstitutionnalité ainsi que la protection des droits des justiciables inscrite dans un titre de la Constitution, la question pourrait un jour être soulevée.

*

* *

(10) C.E., 5 mai 1944, *Trompier-Gravier*, G.A.J.A., Ed. Dalloz, 2001, p. 357.

(11) C.E., 26 octobre 1945, *Aramu*, Lebon, p. 213.

(12) Décision n° 76-70 DC du 2 décembre 1976, R. p. 39.

T.A., Agadir, 31 décembre 2009, Ahihi

« (...)

Et, attendu qu'en ce qui concerne le moyen tiré de la violation du principe du droit de la défense consistant en l'absence de convocation du requérant pour comparaître devant le conseil de discipline et du non respect des dispositions de procédure de sa réunion, que ce moyen est un droit que la jurisprudence administrative marocaine a consacré dans plusieurs arrêts et jugements considérant que le droit de la défense fait partie des droits essentiels dans le procès disciplinaire et qu'il est une mesure qui ne saurait être ignorée ; même si aucun texte réglementaire n'en fait pas une obligation, il revient à l'administration, avant de prendre une mesure disciplinaire, de convoquer l'intéressé pour comparaître devant le conseil de discipline, de le mettre au courant des faits qui lui sont attribués et de lui permettre dans des délais raisonnables de préparer sa défense et d'exprimer ses observations et ses preuves devant un conseil de discipline constitué de façon régulière sous peine d'annulation de sa décision.

(...)